

¿Cómo gobierna la revolución bolivariana?

Por: Fernando Spiritto

Los múltiples problemas que hoy abruman a la sociedad venezolana se han traducido en una pérdida de apoyos políticos al presidente Hugo Chávez, como se desprende del resultado del referendo constitucional de 2007 y de las encuestas disponibles durante el primer trimestre de 2008. Así, por ejemplo, el estudio de opinión de la empresa Datos, realizado entre el 15 y el 24 de febrero de 2008, muestra que la gente responsabiliza directamente al Presidente de los problemas por los que atraviesa el país (El Nacional, 19-3-2008). Igualmente, las encuestas también muestran que los candidatos del gobierno podrían experimentar un serio revés en las elecciones regionales de noviembre de 2008.

Si bien es cierto que el resultado adverso al Presidente en el referendo se explica en parte por el rechazo a la reelección indefinida o el retroceso de la descentralización, también es cierto que en el mismo influyó el bajo número de éxitos que el gobierno puede mostrar en materia de políticas públicas. Ni siquiera las llamadas misiones, programas bandera de la política social, escapan a los problemas de financiamiento, cobertura e implementación. El fracaso del control de precio establecido en 2003 terminó generando escasez de bienes de consumo masivo, lo que ciertamente influyó en el resultado adverso.

El mismo Presidente, en su discurso anual a la Asamblea Nacional, el 11 de enero de 2008, hizo una lista de los problemas, que luego de casi una década de gobierno, no se han podido solucionar o al menos limitar en su intensidad: escasez de productos básicos, terrible situación de las cárceles, inseguridad, contrabando, impunidad, servicios públicos dominados por mafias (sic), alto costo de los productos, aumento pronunciado de las importaciones y corrupción. Hay que enfatizar que se trata de una evaluación hecha por el propio Presidente, no de un cuadro pintado por la oposición.

A lo anterior habría que añadir, entre otros muchos problemas que hoy afectan a los venezolanos, las fuertes presiones inflacionarias, la alta dependencia fiscal del petróleo, la disminución de la inversión privada nacional y extranjera y el consiguiente debilitamiento del aparato productivo, el deterioro de la situación operativa y financiera de Pdvsa, la inexistencia de un poder judicial independiente y de una Fuerza Armada políticamente neutral, la inseguridad ciudadana, el pésimo estado de la infraestructura del país y la falta de transparencia de las cuentas públicas.

Ante tal situación, Chávez lanzó a principios del año una campaña que denominó las "tres R" (revisión, rectificación y reimpulso) destinada a relanzar su gobierno luego de la derrota de la propuesta de reforma constitucional. Un año antes, en el mismo sentido, Chávez había planteado un nuevo programa político, los llamados cinco motores constituyentes, con el objeto de avanzar hacia el socialismo del siglo XXI: ley habilitante, reforma de la Constitución, campaña educativa, nueva geometría del poder e impulso del poder comunal. A finales del 2008 es poco lo que se sabe de ambas iniciativas.

Al menos desde 2005, el Presidente profundizó la estrategia política que viene utilizando desde 1999 la cual busca compensar las fallas de sus políticas públicas con movilización y propaganda. Durante el 2008, la figura del enemigo interno o externo,

en la forma del imperialismo estadounidense y sus aliados nacionales, ha sido utilizada ampliamente para, según sea la posición que se asuma, gobierno u oposición, distraer la atención de o explicar los graves problemas del país. Como quiera que sea, sobran fundadas razones para pensar que el uso de la bandera antiimperialista, así como otros recursos como el magnicidio o la conspiración interna, está en directa relación con la falta de éxitos concretos en materia de políticas públicas.

Se habla aquí de la *revolución bolivariana*, en lugar del *gobierno de Hugo Chávez*, porque el primer término refleja bastante bien la idea de centralismo, permanencia indefinida en el poder, movilización permanente y personalismo exacerbado que distinguen al actual régimen político de Venezuela. El calificativo *Quinta República* fue abandonado después del triunfo de Chávez en el referendo revocatorio de 2004 y especialmente cuando el socialismo pasó a ser el centro de su proyecto político a partir de 2005.

El término *gobierno*, por el contrario, hace referencia a los límites constitucionales, la alternabilidad y el reconocimiento del pluralismo inherente a toda sociedad, principios que ciertamente no están presentes en el programa político imperante. Esta diferencia es pertinente ya que determina un particular estilo de diseñar e implementar políticas públicas. Gobierno implica también *dirección* en el sentido de objetivos e ideología y *conocimiento* en el sentido de experticia técnica.

Ante el amplio abanico de problemas que hoy aquejan a los venezolanos, cabe preguntarse: ¿Por qué amplios sectores de la población cuestionan la dirección que sigue el país así como los resultados de la acción gubernamental? ¿Cuáles limitaciones e incentivos operan en los decisores públicos (*policymakers*) para diseñar e implementar las políticas públicas? ¿Cuáles factores determinan el insatisfactorio desempeño de las políticas públicas del gobierno bolivariano?

Intentemos una respuesta general a estas preguntas destacando algunos rasgos básicos de la forma como gobierna Hugo Chávez y su revolución bolivariana. Entre otros muchos, podemos mencionar los siguientes: 1) Tendencia sostenida a la concentración del poder en manos del Presidente. 2) Monopolización de la agenda de las políticas públicas. 3) Carencia de recurso humano calificado y baja capacidad regulatoria de la administración pública. 3) Ineficiente uso de los recursos públicos, resultado de la agenda política vigente. 4) Vaguedad en los objetivos de política pública. 5) Uso de la intervención directa en la economía en lugar de incentivos económicos. 6) Uso de símbolos, medios de comunicación y conflicto como sustitutos de la eficiencia administrativa. 7) Cierre de los canales de información y negociación con la sociedad.

Veamos con mayor detalle cada uno de esos factores. Ojalá que las evaluaciones sectoriales que se hagan en otros lugares encajen en el marco conceptual resultante de estas líneas.

Concentración del poder

En primer lugar, el sistema político de la revolución bolivariana muestra un claro sesgo hacia la acumulación de poder en manos del Presidente. Ha sido éste el punto más relevante del “programa político” del chavismo en el poder. Al margen de opiniones que califican al gobierno y su líder como populista, fascista, o de izquierda, su rasgo más distinguible es un personalismo extremo que convierte al Presidente en el *Deus et Machina* del régimen.

Por consiguiente, las políticas públicas de su gobierno se diseñan e implementan en función de ese objetivo. Las consecuencias del personalismo para las políticas públicas son evidentes: no hay margen para criterios “técnicos” y las decisiones se toman o bien por ordenes directas del Presidente o por interpretación de su pensamiento. Los analistas han destacado la forma “espasmódica” que tiene Chávez de tomar decisiones. En muchos casos no hay análisis previo y es posible que se tomen, incluso, durante sus programas de televisión.

El objetivo supremo del programa del Presidente es la acumulación de poder y la permanencia en el mismo. ¿No es este el caso de todos los políticos? Obviamente. Pero la gran mayoría de ellos están limitados por la institucionalidad y los múltiples controles y contrapesos sociales. Muy pocos tienen la posibilidad o la voluntad de manipular o cambiar las reglas de juego a su antojo. Cuando esto sucede, el poder se torna de manera abierta en un objetivo en sí mismo y nacen los gobernantes autoritarios o personalistas que hemos conocido a lo largo de la historia. La revolución bolivariana cuestiona la división de poderes en el Estado venezolano. Basta mencionar en este punto la carta que el recién electo presidente Chávez envió a la Corte Suprema de Justicia en 1999 y cuyo objetivo era confirmar ante el tribunal “el principio de la exclusividad presidencial en la conducción del Estado” (El Universal 14-4-1999). Tal pensamiento resta legitimidad a la amplia gama de controles al poder, donde destacan la descentralización o la existencia de instituciones públicas independientes.

Los poderes habilitantes del Presidente constituyen un ejemplo digno de mención. La revolución bolivariana mediatizó la independencia de los poderes públicos al punto de asumir directamente la atribución legislativa mediante leyes habilitantes aprobadas por el parlamento. Durante los nueve años de gobierno de Hugo Chávez, en tres (1999, 2000, 2007) disfrutó de amplios poderes legislativos en las más variadas materias. La ley habilitante de 2007 tuvo una vigencia de 18 meses y abarcó todas las áreas de la vida social y económica del país. En el último día de vigencia de esta habilitación legislativa, el Presidente promulgó sin consulta 26 decretos con fuerza de ley cuya consecuencia ha sido una mayor concentración de poder en sus manos. Entre otras muchas cosas, las nuevas leyes le permiten un mayor control sobre la Fuerza Armada (creación de las milicias bolivarianas), la economía (mayor capacidad regulatoria y de expropiación) y los estados (nombramiento de nuevas autoridades).

Ningún Presidente en la historia reciente del país ha tenido tanto poder para manejar la agenda nacional de políticas públicas.

Control absoluto sobre los temas de la agenda de políticas públicas

La concentración del poder en manos del presidente Chávez le permite manejar a su antojo la agenda de las políticas públicas del país. Es Hugo Chávez quien dice qué se discute y sobre qué se actúa.

Las políticas públicas son las acciones concretas que un gobierno diseña e implementa para solucionar los problemas que afectan a una comunidad. Asumen la forma de programas, que implementados en las distintas áreas de la vida social y económica, materializan la intervención del Estado en la sociedad. La agenda pública está conformada por aquellos asuntos que los gobernantes deciden enfrentar en un momento determinado. La jerarquización de los problemas no siempre se deriva de su importancia “objetiva”, como podría ser el número de personas afectadas. La relevancia política de un problema, y por tanto, el uso de recursos públicos para

solucionarlo, es la consecuencia de una compleja interacción donde intervienen los grupos de interés, la agenda propia de los políticos (cuyo principal objetivo es permanecer en el poder) o factores externos al sistema político (un desastre natural, una agresión extranjera, por ejemplo). En una democracia pujante, la agenda es el resultado de un proceso complejo en el cual intervienen muchos actores. Un buen indicador del pluralismo existente en un país es la cantidad y calidad de los grupos y personas que participan en la conformación de la agenda.

¿Cómo y por qué se excluyen determinados temas de la agenda? La razón básica es que los resultados positivos de las políticas públicas hacia el problema no están garantizados. Como no hay éxitos inmediatos, el *policymaker* prefiere soslayar el problema. Pero también puede ser que grupos poderosos actúen con éxito sobre el poder para mantener el estatus y conservar privilegios. En todo caso, es necesario que el detentador del poder controle o ejerza gran influencia en las instituciones públicas para bloquear iniciativas sobre los asuntos “molestos”, bien eliminándolos de la agenda o yendo a contracorriente de la opinión pública.

La polarización política incrementa el poder del gobierno sobre la agenda de las políticas públicas. Como el grupo que gobierna no otorga legitimidad a la parte opositora, las decisiones del Ejecutivo no enfrentan contrapesos efectivos. La crítica y la resistencia no son reconocidas, y en casos extremos, son reprimidas. El gobierno se aísla ante la acción de cuerpos intermedios de la sociedad, medios de comunicación o actores internacionales. Por ello puede imponer decisiones impopulares, irracionales (al menos para una parte de la población) o costosas. El vínculo entre el desempeño en el gobierno y la responsabilidad política se rompe.

La revolución bolivariana encaja perfectamente en el proceso descrito anteriormente. El gobierno chavista enfrenta una larga lista de temas sobre los cuales ni discute ni actúa. Son temas importantes para amplios segmentos de la población que son ignorados por el poder o en los cuales no se admite participación alguna. La polarización le permite al gobierno cerrarse a una larga lista de asuntos donde encontramos: la delincuencia, el control de cambios, la no renovación de concesiones de espectro (caso RCTV), los conflictos con otros países (caso Colombia o Estados Unidos), la politización del Poder Judicial o de las fuerzas armadas, la opacidad en el manejo de las finanzas públicas o la donación de recursos nacionales a otros gobiernos.

Como ha dicho Elmer Schattchneider, el manejo del conflicto es el aspecto crucial de la política. Todo régimen intenta moldear a la sociedad en función de los intereses de los gobernantes. “Para sobrevivir, entonces, los líderes políticos y las organizaciones deben evitar que problemas o asuntos que amenacen su existencia alcancen la arena política, es decir, sean incorporados a la agenda” (James Anderson, *Public Policymaking. An Introduction*.1990). La amenaza a la democracia surge cuando la capacidad del líder para moldear a la sociedad se hipertrofia, creando el riesgo de llevar el sistema político por la senda de la discriminación y el autoritarismo.

Carencia de recurso humano calificado y disminución de la capacidad regulatoria de la administración pública

En tercer lugar, la administración pública carece de recurso humano calificado. Los funcionarios medios y altos del gobierno son escogidos en virtud de sus lealtades al Presidente o al “proceso” y no con base en sus calificaciones técnicas. El gobierno chavista no tiene acceso a las nuevas generaciones de profesionales venezolanos. Las remuneraciones del sector público no son un incentivo adecuado para atraer a los

más calificados. El Presidente se ha apoyado en militares leales a su persona, líderes de la izquierda tradicional y de otros sectores radicales. La presencia de técnicos calificados es casi inexistente.

Los funcionarios públicos se desenvuelven en un ambiente poco propicio para fomentar la honestidad administrativa. Lo poco atractivo de los sueldos se une al ambiente de impunidad, la ausencia de control institucional y la politización de la justicia para crear un caldo de cultivo propicio a la corrupción.

La “elite gobernante” se ha decantado a lo largo de los años. El número de líderes políticos con que cuenta el Presidente es reducido y de poca preparación técnica y profesional. Más que cambios o renovaciones al gabinete, lo que observamos es la rotación de los ministros entre las diferentes carteras. Es común que personas que han salido del gobierno reaparezcan al tiempo en las mismas o en posiciones diferentes. El discurso de los funcionarios y líderes oficialistas se limita a repetir lo que dice el Presidente sin agregar ideas nuevas. Sorprende la forma automática como adoptan sus *slogans*, ideas o figuras retóricas. Sus juicios son simples, repetitivos, sin fundamentos y en algunos casos absurdos: la escasez de productos básicos es la consecuencia del acaparamiento, el Imperio tiene la culpa de los males del país, se prohíbe por ley hablar del dólar paralelo, o se recomienda “regatear” para bajar los precios.

La militarización de la administración pública es un hecho evidente. Los militares han sido el grupo favorecido por Chávez para gobernar, ocupando posiciones directivas en la vicepresidencia, ministerios, institutos autónomos, empresas del Estado y otros organismos públicos como las gobernaciones. Incluso el ministro de salud es un militar. La presencia de los militares es la consecuencia de la desconfianza del Presidente hacia los sectores tradicionales de la sociedad civil (empresarios, universidades, gremios) y de la necesidad de contar con grupos incondicionales. La lealtad ciega de los militares hacia el Presidente, por no hablar de la falta de conocimiento en la amplia gama de asuntos civiles, reduce su autonomía de pensamiento y acción, afectando finalmente su eficacia y eficiencia como funcionarios públicos.

Por su parte, el aparato administrativo ha crecido en forma pronunciada creando condiciones para la corrupción y el uso ineficiente de los recursos. A pesar de las promesas hechas por el Presidente durante la campaña electoral de 1998, el número de ministerios aumentó de forma incontrolada tanto en número como en nómina. A pesar de ello, la capacidad administrativa y reguladora del gobierno central es tan deficiente, que es Pdvsa la encargada de implementar los programas más importantes: al negocio energético se agrega, desde la distribución de alimentos hasta el entrenamiento de atletas.

En 1999 existían 16 ministerios mientras que en 2007 la cifra ascendía a 28. El crecimiento de la administración pública, así como su gasto, comienza a partir del primer semestre de 2003 como consecuencia de la crisis de abril de 2002 y del aumento de los precios del petróleo. El Presidente necesitaba reforzar sus apoyos políticos ante el referendo revocatorio de 2004 y las elecciones de 2006. Nacieron así las misiones y se realizaron, en 2005, las reformas legales para gastar las reservas del banco central y crear los fondos que permitieran el uso discrecional del dinero público.

La baja capacidad técnica de los funcionarios, el aumento exagerado de los organismos del Estado y del gasto público, así como la “captura” del gobierno por un grupo en particular (en este caso los militares), se convierten en grandes obstáculos al diseño e implementación de las políticas públicas. Los obstáculos más evidentes son,

por una parte, la distorsión de objetivos, puesto que reflejan tan sólo las necesidades y aspiraciones a una parte de la población; y el desperdicio de recursos públicos por la corrupción y la ineficiente ejecución de los programas.

Tal como observa el politólogo Javier Corrales, la decadencia burocrática tiene una importante excepción: la actividad electoral (Foreign Policy. Enero-febrero de 2006). Ganar elecciones ha sido la prioridad absoluta de Hugo Chávez y para ello ha utilizado todos los recursos a su disposición, incluso y especialmente, a la administración pública. El Consejo Nacional Electoral, integrado mayoritariamente con seguidores del chavismo, ha contado con todo el apoyo financiero y político imaginable. Obtener la cédula de identidad, documento indispensable para votar, es infinitamente más fácil que obtener un pasaporte o cualquier otro documento oficial. Los altos funcionarios del gobierno desempeñan funciones paralelas en el partido de gobierno (PsuV). De esta forma, es razonable pensar que el éxito electoral de Chávez, junto con su carisma, oratoria y capacidad para manejar símbolos, se ha debido en gran medida al uso de recursos públicos y medios de comunicación oficiales, contraviniendo así las más elementales reglas del juego democrático.

Ineficiente utilización de los recursos públicos

En cuarto lugar, el manejo de los recursos fiscales muestra un sesgo hacia aquellos programas cuyos impactos se traducen, de manera directa, en apoyos políticos al Presidente. Así nacieron las misiones sociales, por ejemplo. En este sentido, la política económica luce irracional si se analiza desde un punto de vista estrictamente económico. El gobierno ha ignorado las lecciones de varias décadas de inestabilidad macroeconómica generada por la dependencia fiscal petrolera. El creciente precio del petróleo a partir de 2003 le ha servido para aumentar el gasto público y estimular el consumo utilizando subsidios y transferencias. El gobierno no sólo gasta por medio del presupuesto ordinario, sino también por medio de fondos paralelos (Fonden, Fondo Miranda, fideicomisos o reintegros de organismos públicos) cuyo uso discrecional le resta transparencia a las finanzas públicas. El gasto público total, como proporción del PIB, aumentó diez puntos entre 1999 y 2007 pasando de 20.3% a 35.7% (El Universal, 11-2-2008). Las importaciones crecieron de US \$ 13.213 en 1999 a US \$ 44.000 en 2007.

Electoralmente, la política económica expansiva funcionó en 2004 ante el referendo revocatorio y en 2006 ante las elecciones presidenciales, pero no fue suficiente en 2007 para ganar el referendo constitucional. El resultado fue inflación y escasez, así como el riesgo latente de colapso cambiario. Venezuela está expuesta a un ajuste recesivo como los que ha experimentado en el pasado porque el gasto continúa creciendo sin pausa y el precio del petróleo retrocedió acentuadamente durante el tercer trimestre de 2008.

Las prioridades del gobierno sorprenden. Un ejemplo es la política de estatización de empresas implementada a partir de 2007. Estas medidas terminarán costando al país más de US \$ 11.000 millones (El Universal. 16-8-2008). Antes de la estatización, las empresas adquiridas eran rentables, pagaban impuestos, prestaban buen servicio, invertían de su propio flujo de caja, generaban empleos y además la regulación vigente era tan estricta que el gobierno podía, incluso, gerenciarlas en materias tan diversas como tarifas, calidad e inversiones. Esto es evidente en el caso de la Cantv y la Electricidad de Caracas. El gobierno ignoró el costo de oportunidad del dinero. La cantidad gastada, por ejemplo, pudo utilizarse en recuperar la totalidad de la vialidad nacional sin sacrificar las metas de cobertura y calidad en telecomunicaciones y electricidad. Se arregló algo que no estaba roto en función de objetivos políticos:

fortalecer la presencia del Estado en la economía a costa de la debilidad del sector privado.

El gobierno de Hugo Chávez no muestra resultados convincentes en cuanto a lo que serían los usos más comunes del gasto público en cualquier país: fortalecimiento del aparato productivo, mantenimiento y expansión de la infraestructura nacional (vialidad y sistema eléctrico, por ejemplo) y formación del capital humano. Un análisis de políticas públicas sectoriales mostraría resultados decepcionantes en estas materias.

En la mayoría de los países la causa más común de ineficiencia gubernamental es la falta de recursos fiscales; en Venezuela es el exceso. De nada vale contar con abundantes recursos fiscales si no existe capacidad administrativa para gastarlos ni instancias contraloras para asegurar el correcto uso de los mismos.

Poca claridad en los objetivos de las políticas públicas

En quinto lugar, la administración pública trabaja en función de objetivos cambiantes y difíciles de concretar. Vale recordar que la administración pública es la instancia que implementa las políticas públicas y además constituye el punto de contacto más común de los ciudadanos con el Estado.

Si algo describe a la revolución bolivariana como gobierno, es la inmensa cantidad de planes en todas las áreas, que en la mayoría de los casos carecen de soporte técnico o son formulados con propósitos propagandísticos. A la revolución bolivariana nunca le falta un plan, aunque sólo sea como enunciado. Los planes en áreas claves como la vivienda, el empleo o la producción agrícola e industrial son lanzados periódicamente con gran despliegue en los medios oficiales. Al tiempo desaparecen de las agendas de los organismos oficiales sin que se ofrezcan al público los respectivos informes de evaluación.

La construcción de vivienda es un buen ejemplo de la distancia entre los planes y sus resultados. A pesar de los abundantes recursos fiscales, las metas del gobierno no se han cumplido y el déficit de vivienda continúa aumentando. Ciertamente, la construcción es una actividad compleja que requiere gran habilidad logística (cientos de materiales y componentes deben ser transportados y ensamblados) y financiera. En esta materia, queda demostrado que el éxito no solo cuestión de dinero. También hace falta habilidad gerencial para alcanzar los resultados esperados.

Son comunes las metas utópicas o expresadas en términos absolutos. En 1999 el recién electo presidente Hugo Chávez escribió que el objetivo básico de la revolución que entonces comenzaba era “desarraigar los males ancestrales de Venezuela (y ello era imposible) sin la eficiente cirugía de largo aliento que está pidiendo a gritos la primera de todas las fuerza: la opinión pública” (Carta a los magistrados del TSJ. El Universal 14-5-1999).

En agosto de 2005, el presidente amplió hasta el infinito la naturaleza de su tarea revolucionaria, cuando anunció que la lucha antiimperialista pasaba a ser el norte de su gobierno: “Nuestra tarea es salvar al planeta Tierra. Nuestra tarea es mucho más grande que la asumida por Bolívar (...) Estamos llamados a inventar un nuevo mundo al igual que en la independencia había que configurar un nuevo orden nacional e internacional” (El Universal, 16-8-2005).

De igual forma, el Proyecto Nacional Simón Bolívar (*Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*), el primer plan de la Nación que asume explícitamente la

ideología socialista, plantea “la refundación de la Nación Venezolana, la cual cimienta sus raíces en la fusión de los valores y principios más avanzados de las corrientes humanistas del socialismo y de la herencia histórica del pensamiento de Simón Bolívar”. El plan establece objetivos tan abstractos como la suprema felicidad social, la democracia protagónica revolucionaria y un nuevo modelo productivo socialista.

La variedad y vaguedad de los objetivos constituyen obstáculos importantes a la implementación de las políticas públicas. La grandiosidad de los objetivos se traduce en ambigüedad operativa puesto que es más sencillo implementar programas para alcanzar objetivos relativos que absolutos. A ello su suma la constante creación y desaparición de organismos públicos y la mencionada rotación de altos funcionarios. Son comunes los problemas de coordinación entre organismos públicos y el consiguiente despilfarro de recursos. Por si fuera poco, el desmontaje progresivo de la descentralización implica que el gobierno central asume un mayor número de competencias y responsabilidades regulatorias, deteriorando todavía más su capacidad administrativa.

La reconversión monetaria es un buen ejemplo de la dificultad que tiene el gobierno en fijar objetivos concretos. Impulsada por el Ejecutivo e implementada por el banco central, el objetivo primario de la medida era abatir la inflación y así se informó a la opinión pública. Pronto quedó en evidencia que el control de la inflación requería un programa de ajustes en el cual la eliminación de ceros a la moneda era apenas una fase más del proceso. Para finales de 2008, las autoridades económicas casi no hablan de la reconversión. Su objetivo básico fue reducido a la “simplificación de las transacciones económicas”. Al final, la reconversión se redujo a un cambio nominal cuyo costo ascendió a una cifra estimada en \$ 400 millones.

En esas condiciones es muy difícil que el gobierno genere internamente la necesaria orientación al logro.

Intervención directa en lugar de incentivos

Regular es la forma moderna de gobernar. La regulación se antepone a la intervención directa del Estado en el sentido que no es necesario poseer los “medios de producción” (esto es, por ejemplo, hacer la inversión en una fábrica, supervisar la construcción, contratar la gerencia y hacer el plan de negocios) para implementar una política económica. La regulación establece incentivos, mandatos u órdenes para alcanzar objetivos deseables en la sociedad. No hace falta que el sector público intervenga directamente.

Es imposible una sociedad sin sector público. En términos generales, los gobiernos utilizan los incentivos para producir los cambios que consideran necesarios. La herramienta más utilizada en este sentido es el mercado. Si el objetivo es desarrollar el turismo en una región del país, una exención tributaria serviría de señal a los inversionistas privados para construir la infraestructura necesaria. En este caso no haría falta utilizar recursos públicos para construir hoteles. Ese dinero podría dedicarse a otras actividades en la cual el Estado es más eficiente que el sector privado (educación, seguridad, justicia, etc.), o donde existen grandes externalidades, positivas o negativas. El mercado opera eficientemente si los incentivos están bien planteados y existe suficiente capacidad reguladora del Estado para evitar o castigar los abusos. La crisis económica mundial de 2008 conforma un buen escenario para debatir estas ideas.

El gobierno de Hugo Chávez rechaza al mercado como herramienta de gestión económica y social y por lo tanto tiene poco espacio para utilizar incentivos. Ha

preferido estatizar a las empresas de servicio público (telecomunicaciones y electricidad) y de insumos básicos (cementerías), que regularlas eficientemente para alcanzar los objetivos deseables en esta materia: precios razonables, cobertura universal y disponibilidad. El Estado venezolano tiene el instrumental legal para hacerlo.

La mezcla óptima del Estado y el mercado varía dependiendo de las condiciones específicas de cada sociedad. Lo que sí puede afirmarse sin mayores dudas es que mucho Estado o mucho mercado en una sociedad no constituye la situación deseable, como demuestra la experiencia internacional. La revolución bolivariana busca activamente incrementar el poder del Estado y en ello basa sus políticas públicas.

Símbolos, medios y conflicto como sustitutos de la eficiencia

La falta de éxitos concretos en políticas públicas vuelca el gobierno a la creación de símbolos como elementos compensatorios. El uso de *slogans*, la constante alusión a Bolívar, la condena al imperialismo, el cambio de nombres a instituciones, sitios públicos y a la misma República, son instrumentos de movilización política ante el fracaso en solucionar, o al menos remediar, los grandes problemas nacionales.

El uso intensivo de los medios de comunicación sirve también a ese propósito. La revolución bolivariana ha establecido un aparato mediático sin precedentes en la historia del país: seis canales de señal abierta, 80 emisoras de radio, 73 periódicos comunitarios y 110 páginas Web, así como un inmenso gasto en publicidad en otros medios (El Nacional, 5-10-2008). A esto se suman las habilidades comunicacionales del Presidente y el uso de los medios privados en transmisiones conjuntas (cadenas), para dibujar una situación de bombardeo constantemente a la población con mensajes pro-gobierno. De acuerdo con Oscar Lucien, hasta septiembre de 2008, el Presidente había hecho unas 1.762 cadenas lo que en la práctica se traduce en 1.105 horas de transmisión (El Nacional, 24-10-2008). La propaganda en este contexto puede verse como un recurso político para darle visos de realidad a lo que en esencia no es más que un símbolo.

La búsqueda de conflictos sucesivos con los diferentes actores de la sociedad (medios, Iglesia, empresariado, los Estados Unidos, Colombia) puede interpretarse como una forma de ocultar los fracasos propios creando focos alternativos de conflictos que desvíen la atención del público. Tal como sugería el politólogo Elmer Schattshneider, la expansión del conflicto a escenarios distintos a veces cambia el desenlace de las disputas políticas.

Cierre de los canales de información

La polarización creciente de la sociedad y los escasos éxitos en materia de políticas públicas generan en la revolución bolivariana una tendencia preocupante al cierre de los canales de información y comunicación con la sociedad.

El gobierno de Hugo Chávez no rinde cuenta sobre la forma como administra los recursos públicos ni consulta con la sociedad las decisiones que toma sobre los asuntos de interés general. El Presidente disfruta de amplios poderes discrecionales, libres de controles externos dada la escasa independencia funcional y política de los órganos contralores del Estado. Tampoco existe la voluntad de conversar con gremios, partidos, organizaciones no gubernamentales, universidades, instituciones importantes o individualidades destacadas de la sociedad. El Presidente no tiene contactos con la prensa nacional independiente.

El gobierno ofrece muy poca información sobre sus políticas públicas. Las estadísticas e informes oficiales, insumos vitales para evaluar los programas implementados, escasean o simplemente no son dados a conocer por los organismos del gobierno. Así, por ejemplo, el Presidente maneja directamente miles de millones de dólares acumulados en fondos públicos (Siendo el Fonden el más grande) de los cuáles no se conoce con exactitud lo gastado, lo disponible, ni el destino del dinero.

Con respecto a las misiones sociales, no existen (o no son públicos) los estudios de evaluación que permitan conocer la eficiencia del enorme gasto que a ellas se dedica. La opacidad es la regla en las cuentas y en el desempeño de la vital industria petrolera. Como dice Diego González, "No se conoce cuánta es la verdadera producción diaria de petróleo y Gas, ni cuánto se refina, cuánto se exporta, cuánto es el consumo nacional de gasolina, diesel, kerosén y fuel oil, y cuánto se les vende a los países con los que se han firmado convenios de entrega de petróleo y sus derivados, en especial a Cuba" (Petróleo: la obligación de informar. El Universal, 27-10-2008).

De igual manera, aunque la Constitución y las leyes se lo exigen, el Presidente no consulta las decisiones importantes como quedó demostrado con la aprobación, a último momento, de las 26 leyes dictadas en el marco de la Ley Habilitante de 2007.

La ausencia de la rendición de cuentas y la nula disposición a conversar con la sociedad civil sobre las políticas públicas del gobierno, invalidan dos principios básicos de la revolución bolivariana (y como es obvio, de toda democracia): la participación popular en los asuntos públicos y la contraloría social de la gestión gubernamental.

Conclusión

Las políticas públicas exitosas constituyen un factor importante de legitimidad para cualquier sistema político. Por ello, la eficiencia administrativa debe ser ganada para lograr estabilidad política y crecimiento económico. El resultado adverso que la propuesta de reforma constitucional del presidente Chávez obtuvo en el referendo de 2007, sugiere que las fallas en el diseño e implementación de sus políticas públicas ya no pueden ser compensadas con el uso de símbolos, la creación de expectativas en la población, el bombardeo propagandístico, el uso exagerado de los medios (cadenas) o el uso del conflicto como forma de polarización social. Para permanecer en el poder, la revolución bolivariana debe comenzar a resolver los problemas de la gente. Allí radican sus principales retos.

La historia aquí contada es de larga data y no comienza con el chavismo en el poder. No hay nada nuevo bajo el sol en ese sentido. No obstante, los vicios reseñados se acentuaron en los últimos años como consecuencia de dos datos claves de la actual situación política: la concentración del poder y la ausencia de mecanismos que hagan responsable al gobierno ante la sociedad. En la administración pública los efectos de esta situación son inmediatos: no hay objetivos claros, no existe orientación al logro ni talento gerencial, no fluye la información y el gobierno está cerrado a ideas innovadoras en materia de políticas públicas. El resultado es un Estado-fachada; con poca capacidad administrativa y reguladora.

La historia nos enseña una lección muy sencilla que sin embargo a muchos les resulta difícil de aprender: la democracia es el sistema político más exitoso en resolver los problemas de la gente. La democracia facilita la circulación de la información en la sociedad, y ello a su vez fomenta la competencia de los grupos por el poder, la innovación en políticas públicas y la transparencia en las gestiones del Estado. El resultado es un gobierno más eficiente que el que se tiene en situaciones autoritarias.

La revolución bolivariana, sin embargo, le deja al país un legado importante: en el futuro, ningún gobierno dejará de lado a las políticas sociales. No importa cual sea la situación fiscal, los gobiernos siempre actuarán bajo el incentivo de diseñar e implementar más y mejores programas sociales. Ayudar a los pobres es la mejor manera de estabilizar a la democracia. Esperemos que esos gobiernos también sepan sacar provecho de la más poderosa herramienta de crecimiento económico y bienestar social: el mercado.

Un intelectual chavista, Alfredo Toro Hardy, escribió en una oportunidad: “Tal como decía Giscard D’Estaing, el estilo es la estética de la acción. A muchos puede no gustar el estilo de del presidente Chávez, pero es importante no confundir su estilo con la acción misma. El estilo se juzga con las entrañas, la acción con la cabeza”. (El Nacional, 30-11-2006).

Pues bien, ahora parece que el estilo del Presidente no es lo único cuestionado por la sociedad. Lo que observamos es el creciente rechazo a la acción misma.

E-mail: Fspiri@gmail.com